UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
***CAMPUS* GOVERNADOR VALADARES**
CURSO DE DIREITO

MURILO CAMPOS RUBERTO

“FEDERALISMO INTERVENTIVO”:
Intervenção federal e sua banalização

Governador Valadares
2025

MURILO CAMPOS RUBERTO

“FEDERALISMO INTERVENTIVO“:
Intervenção federal e sua banalização

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito sob orientação do Prof. Dr. Mario Cesar Andrade.

Governador Valadares
2025

FOLHA DE APROVAÇÃO

MURILO CAMPOS RUBERTO

“FEDERALISMO INTERVENTIVO”:

Intervenção federal e sua banalização

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Mario Cesar da Silva Andrade
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Dr. Alisson Silva Martins
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/GV

Prof. Me. Patrick Luiz Martins Freitas Silva
Faculdades Doctum de Caratinga

PARECER DA BANCA

( ) APROVADO

( ) REPROVADO

Governador Valadares, de de 2025.

AGRADECIMENTOS

Mesmo a quilômetros de distância da Faculdade, tendo terminado todas as matérias presenciais, ainda faltava o TCC para o tão sonhado bacharelado, boa parte dos meus colegas e amigos quando iniciei a graduação já tinham se formado.

Diante dessas circunstâncias, seria um equívoco avaliar que essa conquista tenha sido obtida sozinho. O sucesso nunca é alcançado de forma solitária, pois sempre temos alguém para nos apoiar e nos ajudar nos momentos mais difíceis de cada vitória.

Agradeço a Deus por ter me concedido força onde não existia.

Agradeço aos meus pais, que sempre me incentivaram para a realização deste sonho, e à minha esposa, que me acompanhou durante toda a trajetória deste trabalho, me apoiando, motivando e concedendo todo suporte para que eu conseguisse realizar este sonho. Ao professor Mário que não apenas me orientou mas também participou do início ao fim por meio de conselhos, para a realização deste trabalho, deixo registrado minha eterna gratidão.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a aplicação do Instituto da Intervenção Federal nos entes federativos Rio de Janeiro, Roraima e Brasília. A intervenção federal possui um rol taxativo que relaciona aspectos materiais para a efetivação do instituto. Ademais, é utilizada de maneira excepcional e temporária, pois confronta e retira diretamente a autonomia dos entes federativos que venham a precisar do instituto. O sistema federalista é caracterizado pela descentralização, permitindo autonomia política, administrativa e jurídica aos entes federados. Sendo essa autonomia a regra, todo ato realizado pelo Estado que retire essa prerrogativa deve ter previsão legal e estar fundamentado na norma constitucional. A opção teórica escolhida para este trabalho foi "Pressupostos *Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil"*, de Enrique Ricardo Lewandowski. Ao analisar os três decretos interventivos, embora obedecendo aos parâmetros materiais, verificou-se arbitrariedade no uso de um aspecto material, qual seja: "pôr termo a grave comprometimento da ordem pública". A metodologia utilizada foi uma análise dedutiva, com técnicas de estudo bibliográfico focadas no Federalismo, na forma de governo adotada por esse sistema, bem como nas excepcionalidades previstas pela norma para a retirada de um dos principais atributos dos entes federativos: a autonomia. Conclui-se que a intervenção federal nos estados do Rio de Janeiro e Roraima foi realizada por meio da generalização e banalização do aspecto material previsto na Constituição, ou seja, a "ordem pública". Os decretos interventivos ocorridos nesses estados são considerados atos políticos, caracterizando-se por arbitrariedade e interesses do agente público ao elaborar o decreto, não com o objetivo de proteger e preservar a forma federativa brasileira, mas para atender a interesses políticos.

Palavras-chave: Intervenção Federal. Federalismo. Autonomia. Ordem Pública. Banalização.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the application of the Federal Intervention Institute in the federative entities of Rio de Janeiro, Roraima and Brasília. Federal intervention has a specific list of material aspects for the implementation of the institute. Furthermore, it is used in an exceptional and temporary manner because it directly confronts and removes the autonomy of the federative entities that may need the institute. The federalist system is characterized by decentralization, allowing political, administrative and legal autonomy to the federative entities. This autonomy is the rule. Any act carried out by the State that removes this rule must be legally foreseen and based on the constitutional norm. The theoretical option chosen for this work was the Material and Formal Assumptions of Federal Intervention in Brazil, written by Enrique Ricardo Lewandowski. When analyzing the three intervention decrees, even though they obeyed the material parameters, there was arbitrariness through the use of a material aspect, which is the aspect "putting an end to serious compromise of public order". The methodology used was a deductive analysis, using bibliographic study techniques with a focus on Federalism, the form of government that this system adopts, as well as the exceptions accepted by the norm to remove one of the main attributes of its entities, autonomy. It is concluded that the federal intervention in the states of Rio de Janeiro and Roraima was used through the generalization and trivialization of the material aspect provided for in the Constitution, "public order". The intervention decrees that occurred in these states are considered political acts, that is, there is arbitrariness and interest of the public agent when drafting the decree, the objective not being to protect and preserve the Brazilian federative form but rather to meet political interests.

Keywords: Federal Intervention. Federalism. Autonomy. Public Order. Banalization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **8**
2 CONTEÚDO NORMATIVO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO **9**
2.1 PRINCÍPIO FEDERATIVO E MODELOS DE FEDERALISMO 9
2.2 FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 14
3 INTERVENÇÃO FEDERAL: REGIME CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO **18**
4 **APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL** **25**
4.1 CASO DO RIO DE JANEIRO 25
4.2 CASO DE RORAIMA 31
4.3 CASO DO DISTRITO FEDERAL 32
5 CONCLUSÃO **36**
REFERÊNCIAS **33**

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca contribuir para a compreensão do instituto jurídico da intervenção federal, valendo-se dos 3 casos de sua aplicação no Brasil sob a Constituição Federal de 1988, a saber, no Rio de Janeiro, em Roraima e no Distrito Federal. A abordagem busca atentar não apenas para a observância dos fatos e ritos constitucionais, mas também para a finalidade e necessidade da adoção do instituto, logo, quanto à sua conformidade com o princípio federativo.

A compreensão do desenho constitucional sobre os requisitos, procedimentos e finalidades de instituto tão excepcional é essencial para se aferir se a Constituição Federal foi respeitada nos 3 casos de sua utilização, bem como se a autonomia dos entes federados foi excepcionada dentro do estritamente necessário para a superação das condições que ensejaram a decretação da intervenção.

Mediante isso, percebe-se a importância da análise da Intervenção Federal em virtude de seu caráter de exceção temporária ao princípio federativo.

Para isso, a pesquisa vale-se das contribuições doutrinárias e entendimentos jurisprudenciais sobre o instituto jurídico da Intervenção Federal, com destaque para a obra *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*, de Enrique Ricardo Lewandowski, dentre outros autores que se dedicaram à análise crítica do tema.

Assim, metodologicamente, a pesquisa qualitativa vale-se de fontes doutrinárias, documentais, jornalísticas, legais e jurisprudenciais, especialmente quanto aos 3 casos concretos de aplicação do instituto sob a ordem constitucional vigente.

Na análise crítica da aplicação do instituto, é fundamental compreender a atuação da União no ente federado, quanto à observância dos limites constitucionais.

Primeiramente, a pesquisa expõe o conteúdo normativo do princípio federativo. Em seguida, analisa-se criticamente as características do instituto constitucional da Intervenção Federal, com destaque para sua origem, finalidade, requisitos e procedimentos. Posteriormente, analisa-se criticamente como o instituto foi utilizado no Rio de Janeiro, em Roraima e no Distrito Federal.

2 CONTEÚDO NORMATIVO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO

2.1 PRINCÍPIO FEDERATIVO E MODELOS DE FEDERALISMO

Historicamente, o federalismo teve como marco inicial o processo de independência das treze colônias norte-americanas que formaram o atual Estados Unidos da América, a fim de atender as demandas de coordenação e proteção recíproca das 13 ex-colônias britânicas (Andrade, 2016).

Principiologicamente, o federalismo busca a não concentração do poder estatal em um único ente político-governamental, mas sim uma organização descentralizada do poder estatal, preservando a autonomia dos entes federados frente ao poder central (Andrade, 2016).

Na forma federativa de Estado, enquanto a *soberania* é titularizada apenas pela União, os estados-membros detêm *autonomia*. A soberania tem como fundamento *o poder de se autodeterminar*, ou seja, de não subordinação política a qualquer outra esfera de poder, expressando-se, portanto, em sua supremacia interna e independência externa (Paupério, 1997). Já a autonomia assegura aos entes federados as prerrogativas de *auto-organização*, com a prerrogativa de elaboração de suas próprias constituições e legislação; de *autogoverno*, podendo eleger seus próprios representantes políticos; e de *autoadministração*, cabendo-lhe a gestão de seus serviços por meio de sua própria estrutura burocrática (Santos, 2013, p. 456).

A autonomia promovida pela forma federativa de Estado, permite ao estado membro tomar decisões sem ter a necessidade de consultar ou mesmo pedir autorização para o Poder Central para elaboração ou execução de leis, assim, esse modelo concede maior eficiência nos atos, elaborados pelo estado membro. Isso ocorre pelo fato dos entes federados terem um contato maior com a população, permitindo o conhecimento das necessidades e problemas enfrentados pelos cidadãos, e, consequentemnete, uma atuação mais eficiente para toda a população local do ente federado.

Segundo Dallari, a soberania pode ser entendida como unidade de uma ordem:

> O primeiro aspecto importante a considerar é o que se refere ao conceito de soberania. Entre os autores há quem se refira a ela como um poder do Estado, enquanto outros preferem concebê-la como qualidade do poder do Estado, sendo diferente a posição de Kelsen, que, segundo sua concepção normativista, entende a soberania como expressão da unidade de uma ordem. Para Heller e Reale ela é uma qualidade essencial do Estado, enquanto Jellinek prefere qualificá-la como nota essencial do poder do Estado. Ranelletti faz uma distinção entre a soberania, com o significado de poder de império, hipótese em que é elemento essencial do Estado, e soberania com o sentido de qualidade do Estado, admitindo que esta última possa faltar sem que se desnature o Estado, o que, aliás, coincide com a observação de

> Jellinek de que o Estado Medieval não apresentava essa qualidade (Dallari, 1994, p. 67).

A soberania não possui uma singularidade em seu conceito, uma vez que diferentes autores definem soberania do Estado de maneiras distintas, entretanto, as definições se unem em torno do poder supremo, irresistível e incontrastável do Estado, considerado como um todo sobre os demais entes ou subdivisões que o integram.

Contudo, apesar da origem histórica do modelo federativo nos Estados Unidos, em outros países, a forma federativa resultou de processos políticos diversificados, resultando em desenhos institucionais muito diferentes, ainda que mantendo a distinção característica entre soberania e autonomia. Assim, a despeito das diferentes maneiras e formas da delimitação de um Estado Federal, todos possuem como ponto comum a descentralização do poder unitário, fazendo com que os estados membros possuam uma atuação tão importante quanto o Poder Central em determinados temas. Segundo Paulo Brossard:

> A singularidade federativa está em que os Estados-membros possuem, como a União, uma competência peculiar, pré-traçada pelo Código Supremo, e no exercício dela não sofrem reparos, decorrendo daí a faculdade de auto-organização e auto-govêrno. O gôzo de uma autonomia é corolário da competência própria, legislativa, administrativa e judiciária, imodificável por arbítrio da entidade política federal (De Souza Pinto, 1951, p. 706).

O sistema federalista promove em seu modo de governo uma descentralização por meio da distribuição de competências aos entes federados, dessa forma, permite aos membros maior autonomia para decisões que impactam diretamente na população, uma vez que, estados possuem um maior contato com a realidade vivenciada pela população.

Ainda que não haja, uma maneira uniforme de formação do Estado Federal, há dois modelos para a formação do federalismo que se destacam, com repercussões diversas na distribuição da competência adotada em cada Estado Federal (Andrade, 2016).

O modelo *centrípeto*, característico do federalismo norte-americano, é definido pelo fato das treze ex-colônias terem se tornado Estados soberanos após a independência da Grã-Bretanha, estando nessa condição antes da formação do novo país que as englobaria. As treze ex-colônias abriram mão de suas respectivas soberanias para a formação dos Estados Unidos da América, realizando, assim, um movimento de "fora para dentro", isto é, que converge para o centro (Andrade, 2016; Carmo; Dasso Junior; Hinter, 2014, p. 40).

Esse modelo de federalismo "é o mais descentralizado, pois originou-se historicamente de Estados soberanos que se uniram e abdicaram da sua soberania, mantendo, entretanto, um grande número de competências administrativas e legislativas" (Magalhães, 2000, p. 16).

Portanto, as treze ex-colônias norte-americanas abriram mão de suas soberanias em prol da formação de uma "união" de forças, garantindo a soberania exclusivamente ao governo central.

Já o modelo *centrífugo* é caracterizado por uma descentralização do "centro para fora", isto é, quando o Estado, até então unitário, descentraliza parcelas do poder estatal para suas subdivisões internas, reconhecendo autonomia administrativa e política para essas unidades locais que compõem o Estado (Sandoval; Moraes, 2018, p. 21).

Em tese, o modelo centrífugo tem como finalidade a descentralização do poder estatal, com o fortalecimento dos entes federados em prol de maior autonomia. Nesse sentido, há "descentralização das ações para as unidades subnacionais, concedendo maior autonomia para os Estados e aos Municípios, estabelecendo, assim, uma relação de negociação e cooperação entre as esferas de poder" (Cabral Neto; Castro; Barbalho, 2014, p. 65).

Todavia, na prática, o modelo centrífugo tende a manter maior parte das competências no governo central, pois quem cede poder, tende a ceder o mínimo possível. Em contraponto, ainda que o modelo centrípeto se baseia na centralização, pela renúncia da soberania em favor do governo central, o entes tendem a ceder o mínimo necessário para a viabilidade do projeto político maior comum, como a coordenação política e a proteção contra ameaças estrangeiras, assim, tendem a manter uma ampla autonomia.

A descentralização promove um sistema de maior representatividade e autonomia populacional, em virtude de ser "meio adequado para promover a socialização política das classes populares e o desenvolvimento das liberdades individuais, assim como transformações socioeconômicas de tendência igualitária" (Borja, 1987, p. 24).

Destaca-se que a adoção da Federação depende da relação harmônica entre o Governo Central, que concentra maiores poderes de gestão do conjunto nacional, e a observância das autonomias locais. Segundo Ricardo Lewandowski:

> Uma federação consiste, pois, em linhas gerais, numa associação de entes políticos que, buscando uma integração harmônica de seus destinos, transmudam-se num único Estado soberano, ao mesmo tempo em que reservam para si, constitucionalmente, uma esfera de atuação autônoma. Essa autonomia se traduz no poder de autogoverno, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir assuntos que lhes digam respeito (Lewandowski, 2018, p. 17).

Essa junção ocorre em virtude da União possibilitar a mobilização coordenada de uma força maior, estando mais apta para a proteção dos entes federados diante de eventuais

conflitos bélicos e políticos com outras nações, bem como para facilitar as transações de mercadorias entre os entes, possibilitando maior desenvolvimento dos estados-membros.

Portanto, o federalismo se caracteriza pela divisão do poder de governo em dois níveis, diferenciando entre o Governo Federal e os Governos estaduais. Nesse sentido, George Anderson (2009) destaca que a federação tem como requisito dois níveis de governo para a sua existência, e que cada governo, ainda que seja em níveis diferentes, possuem uma relação direta com os cidadãos.

O *federalismo clássico* foi iniciado nos Estados Unidos da América, sendo aprimorado com o passar dos anos. Esse modelo, também conhecido como federalismo *dual*, tem como caraterística uma separação bem clara dos poderes de cada governo, isto é, de cada instância do Estado Federal (Dias, 2007).

O Federalismo dual, também conhecido como federalismo competitivo, tem como traços uma demarcação bem precisa das competências, em virtude das antigas ex-colônias, procurarem proteger a autonomia que haviam conquistado com a independência. O sistema federalista norte-americano teve como marco a inserção da 10° primeira emenda que fundamenta e serve de bússola para o federalismo estadunidense, pois estabelece que a União possui poderes enumerados, isto é, poderes delegados, o que não for delegado compete aos demais entes federados o poder decisório. Portanto, nota-se que o modelo federativo que ocorre de maneira centrípeta, procura preservar a maior autonomia do ente federado (Andrade, 2016).

O engessamento da divisão dos poderes, concedendo uma maior autonomia aos entes federados frente ao poder central, faz com que o ente central, por mais que seja soberano, exerça muitas vezes um papel ilustrativo na vida dos cidadãos pertencentes àquele Estado, ainda que, tal configuração possa variar de acordo com as características do específico processo político de formação de cada Estado Federal.

Diante das dificuldades vivenciadas pelos governos estaduais no enfrentamento da Grande Depressão, foi necessária uma reformulação do modelo federativo até então adotado pelos EUA.

Nesse contexto, desenvolve-se o modelo do federalismo *cooperativo*, caracterizado pela diretriz de união e cooperação entre os entes federados e o poder central, permitindo uma maior atuação do Estado frente ao ente federado. Segundo Dallari:

> Esse é um novo federalismo, bem diferente daquele implantado no século XVIII e mantido, em suas linhas básicas, por mais de cento e cinquenta anos. Inúmeros autores norte-americanos reconhecem que ocorreu profunda mudança, havendo hoje

> clara predominância do governo federal sobre os estaduais. Assumindo a condição de potência militar de primeira grandeza e pretendendo agir como uma espécie de "policia do mundo", os Estados Unidos necessitam de um governo federal forte, com indiscutível soberania para tomar decisões rápidas envolvendo a totalidade da vida de seu povo (Dallari, 1986, p. 47).

Portanto, nota-se que o modelo federalista cooperativo permite uma união de forças entre poder central e entes federados, deixando a forma competitiva característica do modelo clássico, e adotando uma dinâmica federativa de cooperação, a fim de possibilitar uma atuação maior do poder central nos estados.

Apesar das variações ao longo da história, o federalismo possui características que formam o fundamento de um Estado Federal, que está relacionado à divisão de competências entre os entes federados, bem como à autonomia desses entes. Segundo Ricardo Lewandowski (2018), a autonomia encontrada no modelo federativo significa um poder de autogoverno, auto-organização, permitindo uma clara visão da distribuição de competências.

2.2 FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Brasileira de 1988 é reflexo do movimento pendular da história nacional, especialmente desde a Proclamação da República em 1889, com a alternância de ciclos de centralização e descentralização do poder.

A promulgação da Constituição de 1988 ocorreu logo após um regime ditatorial, caracterizado pela centralização do poder no Governo Federal, inclusive com a supressão da autonomia política dos estados e a nomeação de interventores. Para Lewandowski (2018), em virtude desse contexto, a Constituição de 1988 buscou promover a descentralização do poder, através da divisão de competências comuns em três níveis, com a adoção do federalismo cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para David Quintiliano (2012), a Constituição de 1988 é analisada a partir da diferenciação entre conceitos tradicionalmente vistos como sinônimos: os de ente federado e ente federativo. O termo *ente federado* está relacionado ao ente que se "federou", isto é, que se associou à federação, designando o ente que já existia antes da formação do Estado Federal, sendo, portanto, ente constituinte do Estado brasileiro. Já o termo *ente federativo* designa aquele que é criado em razão da formação do Estado Federal, e com a finalidade de descentralizar competências instituídas pelos entes constituintes. Para o autor, em razão de nosso modelo de federalismo centrífugo, o único ente federativo criado pela Constituição de

1988 (e que não é um ente federado) seria a União, enquanto os demais entes seriam entes federados.

No federalismo, para que a autonomia seja exercida pelos entes que compõem o Estado em termos constitucionalmente adequados, é necessária a delimitação de competências tanto do Poder Central quanto dos demais entes federados:

> Quanto à função estatal que as atuam, a competência pode ser *constituinte*, *política* ou *governamental*. Esta pode ser subdividida em competências simples ou complexas. Competências simples são aquelas atuam apenas uma função estatal específica. É o caso das competências legislativas e jurisdicionais. Competências complexas são aquelas que atuam mais de uma função estatal específica. É o que se verifica com as competências financeira e de formulação de políticas públicas que exigem o concurso das funções administrativa e legislativa para sua atuação (Quintiliano, 2012, p. 178).

A Constituição de 1988 estabelece as competências de cada ente. As competências simples, por serem específicas, também são conhecidas como competências *privativas*, previstas no art. 22 (Brasil, 1988).

Por sua vez, como regra geral, as competências complexas são previstas como *concorrentes*, em que apenas a União, os Estados-membros e o Distrito Federal possuem atribuição legislativa, conforme o art. 24 da CRFB/88. Também pertencem a esse escopo as competências *comuns*, em que os três níveis do Estado Federal, isto é, União, Estados e Municípios, possuem autonomia administrativa para organização, de acordo com as peculiaridades de cada ente federado, nos termos do art. 23 (Brasil, 1988).

É fundamental pontuar que a previsão constitucional de competências comuns e concorrentes não implica que a União, os Estados e os Municípios tenham estritamente a mesma forma de exercício dessas atribuições. Em razão do Princípio da Legalidade, caberá à lei a delimitação da abrangência e alcance das atribuições de cada nível federativo no exercício das competências concorrentes e comuns, a fim de evitar conflitos positivos ou negativos ou mesmo a usurpação de competência e a violação de autonomias locais (Ferreira Filho, 1997).

O federalismo brasileiro, mesmo diante do aumento da autonomia dos Estados e Municípios, ainda possui forte caráter centralizador, como se pode visualizar no art. 21 da Constituição, que contém rol extenso de competências privativas da União.

Ademais, a principal justificativa do constituinte para a formulação de um rol extensivo de prerrogativas da União está na eliminação das desigualdades econômicas e sociais entre os próprios entes federados.

Portanto, nota-se que a Constituição de 1988 possui um caráter complexo na distribuição de competências nos três níveis de governo. Segundo Silva, a Constituição:

> (...) se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivo, mas apenas privativos) possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (Silva, 2018, p. 479).

No texto constitucional brasileiro, apesar da divisão de competências, há uma destacada concentração de competências na União, em detrimento dos estados. Portanto, por mais que o constituinte tenha empreendido esforços para promover a autonomia dos entes federados, a Constituição de 1988 persiste em formas de centralização do poder na União. Segundo Ricardo Lewandowski:

> Ressalta-se, contudo, desde logo, que a União, inobstante esse movimento de descentralização, reteve grande parte das competências e das rendas que conquistou ao longo da evolução do federalismo no País. Isso não apenas porque ele já nascem com um *pecado original*, qual seja, o de ter-se desenvolvido a partir da descentralização política de um Estado unitário, e não como resultado da união de Estados soberanos, mas também pela própria transformação do sistema, no sentido do fortalecimento do poder central, registrado aqui e em outras partes do mundo. (Lewandowski, 2018, p. 32-33)

Ao longo da história brasileira, é possível notar o caráter centralizador das constituições brasileiras, em virtude não apenas do modelo monárquico adotado até 1889, mas também de todo o trajeto republicano.

O federalismo brasileiro surgiu em contraposição ao Estado Imperial Unitário, logo, de forma centrípeta, do centro para as extremidades. Portanto, as províncias nunca tinham possuído autonomia, tampouco soberania, sendo "corporações meramente administrativas", conforme previa expressamente o art. 24 da Lei nº 1, sobre as Câmaras Municipais (Brasil, 1828).

A Constituição de 1891 transformou as províncias em estados, concedendo uma autonomia até então inexistente. Todavia, a autonomia concedida aos estados concentrava o poder na classe oligárquica rural dos coronelismos locais (Brasil, 1891).

Com o declínio do ciclo do café, o coronelismo rural sofreu o enfraquecimento de seu poder econômico e político, resultando na ascensão das forças que culminaram na

Constituição de 1934. Nesse texto normativo, havia o reconhecimento de autonomia aos municípios, ainda que muito limitada, mas retirando parte da autonomia dos estados em favor da União. Esse centralismo foi acentuado com a outorga da Constituição de 1937, prevendo, inclusive, a nomeação pelo Governo Central de interventores para os estados. Assim, não existiam, efetivamente, governos locais, mas meras extensões do poder central (Pontes Miranda, 1938).

As disposições constitucionais de 1988 seguem uma linha centralizadora de poderes, na União, gerando, de certa forma, não apenas dependência dos Estados-membros, mas uma perda da autonomia característica do federalismo.

Uma relação assimétrica entre os entes federados conduz à autonomia dos Estados e Municípios. Nesse sentido, "a assimetria de direito, tanto no aspecto da representação quanto da autonomia, como caminho de descentralização para o Estado federal brasileiro, é possível de ser concretizada por meio de algumas formas presentes na Constituição" (Liziero, 2017, p. 175).

O modelo federativo brasileiro utilizou-se da forma cooperativa de federalismo como maneira de justificar a concentração de poderes na União. A forma cooperativa tem uma maior atuação da União em virtude de auxiliar os Estados-membros em períodos de crise, privilegiando a coordenação de esforços entre os entes, por exemplo, no enfrentamento de crises. Todavia, no Brasil, essa possibilidade acabou por justificar a centralização de competências na União.

Ademais, o sistema federativo brasileiro utiliza ferramentas constitucionais que possuem conceitos e objetivos bem definidos. Contudo, na prática, elas são utilizadas de maneiras distintas das previstas pelo texto constitucional, como o instituto da intervenção federal.

3 INTERVENÇÃO FEDERAL REGIME CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO

Segundo Silva, a intervenção federal é um instituto jurídico de Direito Público Interno, que define:

> (...) a intromissão, constitucionalmente autorizada, do governo central na administração e governo dos Estados federados e destes nos Municípios. Não possui o sentido de violência, que é o caráter da intervenção do Direito Internacional, mas um poder decorrente do exercício da própria soberania, que se encontra nas mãos da União, para restabelecer o equilíbrio político e administrativo na subunidade federativa, o qual fora interrompido, ou para assegurar a sua própria existência (Silva, 2004, p. 1171).

Dessa forma, a intervenção no sistema federativo é utilizada como uma ferramenta para manter a adequação dos entes federativos aos parâmetros constitucionais, em virtude da intervenção impactar diretamente a autonomia dos estados membros, que é um dos pilares do federalismo.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha definido as atribuições de cada ente federado, o modelo federalista envolve uma constante tensão em relação ao exercício das competências, haja vista a tendência pela busca dos entes federativos por maior autonomia em face do poder central. Nesse sentido:

> Para a manutenção desse precário equilíbrio, a técnica constitucional desenvolveu diferentes mecanismos, que vão desde a solução das dissenções internas - as quais se traduzir, como regra, em conflitos de competência - por um tribunal federal especializado, até a *última ratio* do sistema, consistente na intervenção do poder central nos entes federados objetivando a preservação da União (Lewandowski, 2018, p. 39).

É fundamental pontuar que a intervenção federal é antagônica ao federalismo, por se contrapor diretamente à autonomia assegurada aos entes federados. Por isso, essa maneira de atuação é implementada como último e extremo recurso, isto é, apenas quando não existirem outros meios menos gravosos ao federalismo para a solução (Lewandowski, 2018).

Portanto, o instituto da intervenção federal deve ser aplicado de maneira extraordinária, ou seja, em situações em que a ordem pública se encontra comprometida. O emprego do instituto deve ocorrer em momentos de crise grave entre os entes federados.

A Constituição de 1988 objetiva preservar o exercício da autonomia dos entes federados de rupturas ou desgastes da ordem constitucional. Diante disso, o art. 34 da Constituição Federal estabelece um rol taxativo para os casos de intervenção federal:

> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
> I - manter a integridade nacional;
> II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
> III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
> IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
> V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
> a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
> b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
> VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
> VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
> a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
> b) direitos da pessoa humana;
> c) autonomia municipal;
> d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. (Brasil, 1988)

O texto constitucional relaciona os aspectos *materiais* para a implementação da intervenção federal. Tendo em vista a autonomia federativa como princípio constitucional, a intervenção da União nos Estados-membros deve ser excepcional, subsidiária e temporária. Assim, a Constituição enumera as estritas hipóteses que autorizam a intervenção federal excepcionar a autonomia das unidades federadas (Lewandowski, 2018).

Em relação à *integridade nacional*, a previsão autoriza a intervenção da União diante de tentativas de desmembramento dos Estados federados. Afinal, o modelo federalista se distingue do confederativo exatamente pelo seu caráter indissolúvel, uma vez que a soberania se concentra exclusivamente na União, como expresso no art. 1º da Constituição Federal: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal," (Brasil, 1988).

Para Pinto Ferreira (1990), a integridade nacional sofre riscos não apenas pela tentativas separatistas de unidades federativas, mas também pela tentativa por eventual consentimento de Estado-membro na ingerência de país estrangeiro no território nacional, sem autorização do Congresso Nacional, afrontando a coesão entre os Estados membros, em violação ao art. 34, I, CRFB.

Em relação à segunda hipótese constitucional (inc. II), em caso de invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra, pode ser necessária a aplicação do instituto, dado o caráter drástico da situação. Por isso, a Constituição Federal prevê a aplicação da intervenção federal por iniciativa própria e discricionária do Presidente da República, devendo decretar e executar a intervenção federal, conforme art. 84, IX, CRFB (Brasil, 1988).

O sistema constitucional de crises diferencia a intervenção federal dos institutos do e*stado de defesa* e do *estado de sítio*. Para Aricê Moacyr Amaral Santos (1981), o sistema

constitucional de crises é “o conjunto ordenado de normas constitucionais que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporalidade, tem por objeto as situações de crises e por finalidade a matança ou restabelecimento da normalidade constitucional”.

Os três institutos possuem pontos em comum, principalmente por estarem submetidos ao controle político e à temporalidade, entretanto, possuem algumas particularidades, principalmente, relativas ao contexto em que cada instituto pode ser usado e ao procedimento a ser observado para sua aplicação.

O estado de defesa possui duração máxima de 30 dias, é feito por meio do decreto do Presidente da República e, em seguida, é submetido, dentro de 24 horas, para análise do Congresso, sendo legitimado nas situações em que haja necessidade de restabelecer a ordem pública e paz social em áreas específicas, instabilidades institucionais ou desastres naturais. No estado de sítio, o presidente da República solicita ao Congresso autorização para o decreto, nas hipóteses em que o estado de defesa não foi suficiente para a resolução e nos casos de declaração do estado de guerra (Brasil, 1988).

Já na intervenção federal, o Presidente da República realiza o decreto, nomeando um interventor e o Congresso possui até 24 horas para analisá-lo, e sua duração será de acordo com o estabelecido no decreto. Ademais, tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário podem solicitar e requerer a intervenção federal conforme exposto no art. 36 da Constituição (Brasil, 1988).

Nas hipóteses de invasão estrangeira, a intervenção federal é mais adequada para a situação, não apenas pela celeridade em sua execução, mas também pelo fato de, em princípio, os Estados membros não terem meios adequados para repelir a ameaça estrangeira.

> Qual é, então, o fundamento da intervenção na hipótese de invasão estrangeira? Ela se justifica, precisamente, porque a defesa do território nacional interessa à União, ou seja, ao conjunto de todos os entes federados, e porque, cada qual, isoladamente, não teria condições de repelir a agressão, com os seus próprios meios, fazendo-se mister, como regra, o acionamento das Forças Armadas nacionais (Lewandowski, 2018, p. 103).

A intervenção federal é utilizada nessa situação, principalmente por conta de os Estados membros não possuírem poder bélico apropriado para situações de invasões estrangeiras, bem como não terem o poder de convocar as Forças Armadas, uma vez que essa competência compete ao Presidente da República.

No art. 34, II, CRFB, há a descrição da hipótese de uma unidade federativa invadir outra (Brasil, 1988). O dispositivo tem a finalidade de impossibilitar ganhos territoriais por

parte dos Estados membros. Nos casos de eventuais disputas econômicas, políticas ou territoriais divergências entre os Estados membros, há vias institucionais para analisar os conflitos, como a judicial, sendo inaceitável qualquer meio violento.

O texto volta-se contra uma hipótese extrema do chamado "federalismo canibal", expressão cunhada para se referir ao contexto das disputas decorrentes da Lei Complementar nº 87/96, conhecida como "Lei Kandir", em razão da qual os estados disputavam por empresas por meio de isenções fiscais, em uma "guerra fiscal" (Batista Júnior; Marinho, 2018).

O art. 34, III elenca como terceira hipótese situações de *grave comprometimento da ordem pública* (Brasil, 1988).

O conceito de "ordem pública" pode ser definido como um estado de legalidade, em que o Poder Público, através de sua autoridade e servidores, exerce de maneira habitual suas atividades definidas em lei, contando com a adesão social no cumprimento de suas atribuições (Silva, 2004).

A ordem pública pode ser definida como um conjunto de regras, tanto formais quanto materiais, que permitem uma constância no bom funcionamento da sociedade de maneira estável.

> No sentido formal, ou normativo, a ordem pública é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende devam ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um (Moreira Neto, 1988, p. 143).

Percebe-se que o conceito de ordem pública, no sentido *formal*, atenta para o amplo sistema do direito, isto é, para a positivação da norma jurídica. Para Moreira Neto (1988), a ordem pública é decorrente da ordem jurídica, em virtude dessa ordem estabelecer diretrizes que levam à ordem pública.

Já no sentido *material,* "ordem pública" está relacionada à harmonia em que o corpo social se encontra, sendo caracterizado por um ambiente de relativa dinâmica cotidiana de normalidade. Ressalta-se que ordem pública não significa total leniência ou concordância com o *status quo*, seja ele público ou privado, entretanto, as eventuais divergências não podem extrapolar ou violar o sistema normativo de forma ampla e significativa.

> A ordem pública é aquela que pressupõe que todos os poderes do Estado estejam em seu funcionamento habitual e que todos os seus cidadãos não estejam sendo perturbados por fatos, atos ou coisas que as autoridades estaduais não possam

> impedir ou controlar. Verbi gratia, uma greve de policiais duradoura que esteja prejudicando a vida dos cidadãos, com aumento do número de furtos e roubos, depredação do patrimônio público, ameaça a vida de autoridades etc. Este é o Estado típico de comprometimento grave da ordem, onde deve intervir a União Federal (Pinto Filho, 2002, p. 333).

A execução da intervenção federal nas situações de desordem pública, não deve ser realizada de maneira vazia, isto é, sem fundamento pois leva a uma banalização e deturpação do instituto da Intervenção Federal (Ferreira Filho, 1990). A Constituição Federal, ao abordar no escopo do instituto da intervenção federal a hipótese de grave comprometimento da ordem pública, limita a aplicação do instituto a situações de proporções expressivas.

O instituto da intervenção é utilizado quando o poder estadual não consegue ter controle da situação, nem estabilizar e/ou restaurar a situação, sendo necessária a atuação da União para o monitoramento do ente federativo que está enfrentando a desordem.

Assim, a aplicação da intervenção federal deve sempre estar baseada no enfrentamento de situações graves, sob pena de, do contrário, promover a banalização do instituto. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1990) defende que "outra exegese esvaziaria a autonomia estadual, uma vez que a deixaria vulnerável sempre que ocorresse qualquer desordem, embora perfeitamente superável pelos próprios meios do Estado federado.".

O caráter de urgência para elaborar o decreto permite que o Presidente da República utilize o instituto sem a necessidade de autorização prévia do Congresso Nacional. Contudo, caso seja utilizado de maneira equivocada ou arbitrária, o Chefe do Executivo federal poderá incorrer em crime de responsabilidade (Lewandowski, 2018).

A hipótese do inc. IV do art. 34 prevê a utilização da intervenção federal para "garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação" (Brasil, 1988),

Nos casos de ameaça à atuação de qualquer um dos três Poderes da República de forma independente, a Constituição autoriza a intervenção como medida para reagir a tentativas de concentração de poderes estatais.

> Materializa-se o pressuposto caso esteja o Legislativo "impedido de reunir-se livremente, de tomar deliberações dentro da faixa de sua competência constitucional, de dar exequibilidade aos seus atos"; ou na hipótese de se verificar constrangimento à atuação do Executivo, "seja porque recusada a posse ao eleito, seja porque não se transfere o poder ao substituto em se verificando o afastamento ou renúncia"; ou na circunstância de verem-se os órgãos judiciários "materialmente cerceados para o desempenho de sua judicatura, por ação ou omissão das autoridades estaduais", ou ainda se o Judiciário local encontrar-se, total, ou parcialmente impedido de funcionar (Ribeiro, 1960, p. 57).

A aplicação do instituto da intervenção federal no caso do art. 34, IV, CF/88 tem a finalidade de defender não apenas a integridade, mas também a independência dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Vale ressaltar que, para a decretação do pedido de intervenção, conforme o texto acima citado, é necessária uma imposição ou coação impedindo o funcionamento integral do poder tendo como finalidade garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades de Federação.

Contudo, é preciso atentar às maneiras, por vezes dissimuladas, de impedir o regular funcionamento dos Poderes, como o não repasse de receitas públicas obrigatórias:

> Pode-se admitir que a falta de repasse, por parte do Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário, das verbas orçamentárias necessárias ao regular funcionamento destes constitui pressuposto ensejador da intervenção, eis que, sem recursos, tais Poderes não podem desimcumbir-se de suas funções institucionais. Nota-se que a Constituição Federal estabelece, em seu art.168, que as respectivas dotações lhes serão entregues até o dia 20 de cada mês (Lewandowski, 2018, p. 109).

As formas menos invasivas, isto é, que não utilizam da força ou coação para a retirada da autonomia e independência dos Poderes, podem se mostrar mais perigosas em razão de ser uma maneira velada e gradual de erosão da Separação de Poderes. Segundo Lewandowski (2018), “A ação interventiva, na situação em apreço, dá-se com o objetivo de assegurar o pleno funcionamento de qualquer um dos Poderes, evitando que seja impedido de exercer as suas funções ou, ainda, coagido de forma indevida”.

A proteção do regime federativo envolve não apenas as autonomias dos Estados-membros para a autoadministração e o autogoverno, mas também a autonomia financeira, tanto de ter seus próprios tributos, quanto da percepção dos constitucionalmente previstos repasses de receitas tributárias, como aqueles entre os estados e seus municípios. Assim, a falta de repasses tributários, a depender do tempo e da situação, pode autorizar a intervenção federal.

Em relação às questões financeiras envolvidas no art. 34, V, a Constituição realizou a especificação em duas hipóteses. A alínea *a,* prevê a suspensão do “pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior”; já na alínea *b,* consta a interrupção da entrega aos municípios das “receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;” (Brasil, 1.988).

Para Geraldo Ataliba, *dívida fundada* é:

> (...) é aquela que corresponde a um investimento de capital, a um incremento do patrimônio público ou a uma inversão de qualquer forma duradoura, que

> apresente um saldo positivo ou financeiro, ou patrimonial para o Estado, ou, pelo menos, equilíbrio entre a quantia que fica o Estado devendo e o benefício que ela produz ou propicia (Ataliba, 1973, p. 98-99).

A *dívida consolidada ou fundada* está relacionada a títulos de crédito que o Estado membro deve receber, isto é, documentos que expressam uma dívida, logo, um direito do seu beneficiário e uma obrigação do emissor (Lewandowski, 2018).

A alínea *b* apresenta a situação de falta de repasse do Estado ao Município. Contudo, a "intervenção fica autorizada não apenas na hipótese de retenção dos recursos tributários, como também no caso de estabelecer o Estado qualquer condição para sua liberação" (Lewandowski, 2018, p. 114-115).

O art. 34, V tem como finalidade assegurar o *federalismo cooperativo*, em que todos os Estados-membros devem repassar os tributos nas proporções previstas, permitindo a administração autônoma dos tributos arrecadados e a realização de investimentos para o desenvolvimento de todas as unidades federativas (Brasil, 1988).

Em relação à hipótese de *não cumprimento de lei federal* (art. 34, VI), a possibilidade de intervenção busca assegurar que a descentralização não seja exercida em afronta à partilha constitucional de competências, em especial, do sistema normativo brasileiro (Brasil, 1988).

A repartição de competências legislativas obriga os Estados membros a observarem e cumprirem a legislação federal. A inobservância não se justifica nem diante de vício de inconstitucionalidade, pois, nesse caso, os entes devem recorrer ao Judiciário para a devida apreciação (Lewandowski, 2018). Nesse sentido, ressalta-se que o instituto não prevê uma simples inobservância da norma federal para que seja aplicada a intervenção federal. Para Manoel Gonçalves (1990), a intervenção nessa hipótese está condicionada ao descabimento da atuação do Poder Judiciário no caso concreto.

Outra situação abarcada pelo inciso VI do art. 34 está no caso de descumprimento de *ordem ou decisão judicial*.

Destaca-se que o texto abrange tanto o sistema judiciário federal quanto o estadual, bem como o do Distrito Federal (Lewandowski, 2018). A palavra "ordem" pode ser entendida como uma determinação vinda de uma autoridade:

> Na verdade, uma ordem consiste numa determinação assinada por uma corte ou um magistrado, dentro ou fora de uma lide, para que se faça ou deixe de fazer algo, ao passo que uma decisão constitui um ato processual terminativo ou interlocutório, de observância compulsória pelas partes ou por terceiros, compreendendo todas as espécies de pronunciamentos judiciais de caráter cogente (Lewandowski, 2018, p. 118).

Portanto, o descumprimento de uma ordem ou decisão judicial por parte do ente federado poderá acarretar na aplicação do instituto da intervenção federal, a fim de assegurar o cumprimento de ordens e decisões judiciais, especialmente por ser o Poder Judiciário um "Poder desarmado" (Ferraz Júnior, 1990).

Na hipótese do inciso VII do art. 34, a Constituição prevê o rol taxativo dos chamados *princípios constitucionais sensíveis*, que estão relacionados às normas que norteiam a formação do Estado, sendo de proteção imprescindível para a manutenção do próprio Estado Democrático de Direito (Lewandowski, 2018).

Há uma relevância tão grande que, quando esses princípios são violados, considera-se que o ato tem potencial de abalar toda a estrutura constitucional do Estado, sendo necessária a aplicação do instituto da intervenção federal.

4 **APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL**

4.1 CASO DO RIO DE JANEIRO

O Decreto de nº 9.288, de 16 de Fevereiro de 2018, promulgado pelo Presidente Michel Temer teve como cerne a Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro. O Decreto está fundamentado no art. 34, III, da CRFB, alegando a necessidade da intervenção para "pôr termo grave comprometimento da ordem pública" (Brasil, 2018).

A Intervenção Federal ocorrida no Rio de Janeiro foi a primeira desde a redemocratização.

Ao analisar o decreto tendo como bússola a Constituição brasileira, nota-se inúmeros vícios não apenas no texto positivado no decreto bem como ao contexto que motivou a utilização do instituto da Intervenção Federal. O vício de determinada norma a torna inconstitucional.

O Decreto nº 9.288/18 dispõe o seguinte:

> Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.
> § 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
> § 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro.
> Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto. Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar.
> Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
> § 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção.
> § 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção.
> § 3º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção.
> § 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro.
> § 5º O Interventor, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
> Art. 4º Poderão ser requisitados, durante o período da intervenção, os bens, serviços e servidores afetos às áreas da Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, para emprego nas ações de segurança pública determinadas pelo Interventor.

> Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (Brasil, 2018)

Para que haja aplicação do instituto da Intervenção Federal, é necessário que o Presidente da República, antes do decreto, reúna e consulte os Conselho da República e o Conselho Nacional de Defesa, previstos no arts. 90, I, e 91, § 1º, II, CRFB/88 (Brasil, 1988).

Os pareceres dos conselhos citados não possuem caráter vinculante, tendo como principal objetivo assegurar a pluralidade de visões e avaliações no juízo sobre a necessidade da medida excepcional de proteção do Estado Democrático de Direito.

O Dec. nº 9.288/18 foi expedido no dia 16/02/2018, entretanto, os Conselhos da República e de Defesa Nacional só foram consultados e deliberaram no dia 19/02/2018. Nota-se que o Presidente Michel Temer não respeitou a norma constitucional, uma vez que, não realizou consulta prévia dos Conselhos (Caetano, 2018).

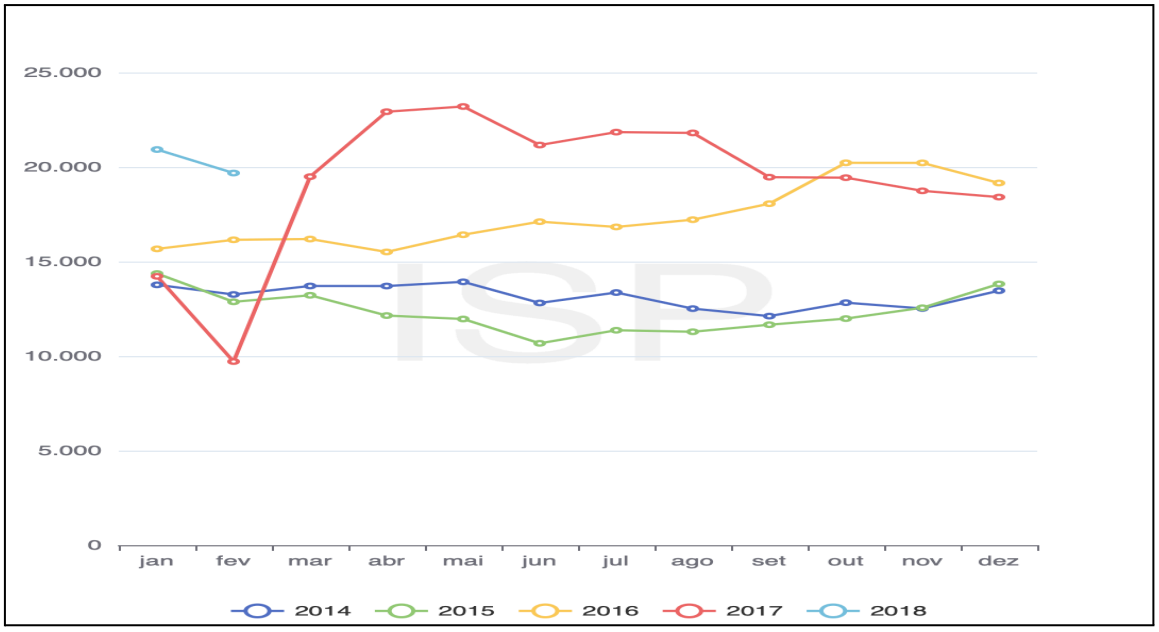
A consulta ao Conselho da República não é facultativa, ainda que não haja vinculação ao parecer resultante (Ferraz, 2013).

Quanto ao contexto, a intervenção federal no Rio de Janeiro teve como principal fundamento os elevados índices de criminalidade de igual modo o avanço do crime organizado no estado membro, que foi interpretada como comprometimento da *ordem pública* do ente federativo, dito pelo próprio presidente da República Michel Temer (Brasília, 2018).

Como sabido, os altos índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro estão ligados direta ou indiretamente ao tráfico de entorpecentes ilícitos, com desdobramentos para a prática de crimes como como furto, roubo e extorsão, além das atividades do chamado "crime organizado" (Zaluar, 2007).

Contudo, os dados apresentados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro não indicam crescimento dos índices de criminalidade no período, antes, mostram uma queda em relação à série histórica:

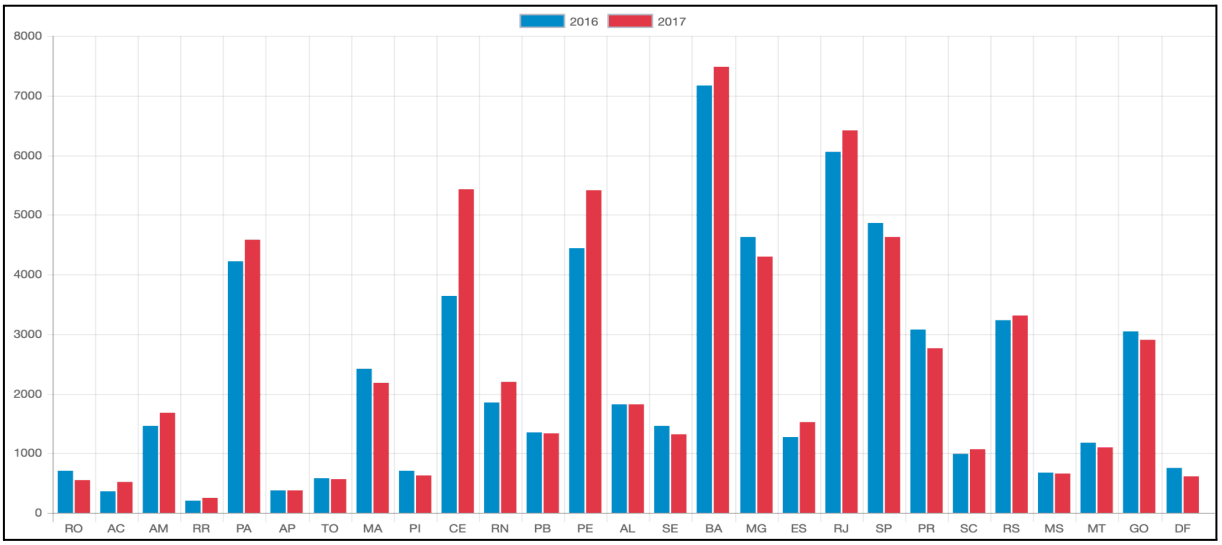
Gráfico 1: Índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro de 2014 a 2018.



Fonte: (Rio de Janeiro, 2024)

No gráfico, verifica-se que, em 2018, o índice de total de ocorrências no Estado apresentava a segunda menor taxa do total de ocorrências desde 2014. Ademais, ao compararmos o índice de homicídios no âmbito nacional, percebe-se que o Estado do Rio de Janeiro não ocupava a primeira posição:

Gráfico 2: Índice de homicídios Estado do Rio de Janeiro por 100 mil habitantes



Fonte: (Brasil, 2023)

Pelo contexto, fica evidente que a decretação da intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018 teve objetivos muito mais políticos do que de segurança pública ou por termo grave comprometimento da ordem pública. Nesse ponto, cumpre destacar o que aponta Joel Picinini:

> Não se quer dizer, com isso, que os atos discricionários possam ser praticados mediante avaliações arbitrárias ou puramente subjetivas do agente público, na medida em que a lei necessariamente fixará as margens dessa discricionariedade, estabelecendo limites dentro dos quais o ato deverá ser praticado, sob pena de ilegalidade. Naturalmente, entre tais limites existirá uma zona de indeterminação, onde caberá ao agente público a tarefa de avaliar a oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo (Picinini, 2012, p. 52).

Os atos políticos estão sujeitos a uma certa discricionariedade, ou seja, há uma liberdade do agente para a tomada de determinados atos da administração pública. Contudo, essa margem de liberdade característica dos atos políticos, não significa a ausência de controle ou de responsabilização nas situações em que o ato vá na contramão dos preceitos constitucionais e garantias aos direitos e liberdades fundamentais.

O contexto do Decreto nº 9288/18 parece ter se pautado por um critério político de busca de popularidade de um governo recém iniciado, após um impeachment controverso, contando, inclusive, com a concordância do governo estadual, algo estranho para um instituto que excepciona a autonomia do ente federado.

Ademais, segundo art. 60, § 1º, a Constituição Federal impede a emenda de seu texto durante a vigência de intervenção federal. Nesse caso, a intervenção procurava também sobrestar a aprovação da impopular PEC da Previdência, que tramitava naquele ano eleitoral.

A Constituição Federal apesar de autorizar atos políticos não significa que tais atos não estarão sujeitos ao controle jurisdicional, tanto no mérito, quanto na forma, afinal, o Presidente da República pode incorrer em crime de responsabilidade (Lewandowski, 2018).

Ademais, o Dec. nº 9.288/18 nomeou como interventor o General do Exército brasileiro Braga Neto, trazendo para a natureza do cargo do interventor a natureza militar. Essa alteração impacta diretamente no julgamento dos casos nas ações ocorridas durante o período de Intervenção Federal, uma vez que, os casos não estarão submetidos à justiça comum mas sim à justiça militar em virtude de o decreto destacar, no art. 2º, parágrafo único, que a natureza do cargo do interventor é militar.

A escolha do Presidente Michel Temer por um interventor militar pode ser interpretada como o intuito de retirar da Justiça Federal o julgamento de eventuais abusos, transferindo

para Justiça Militar, em virtude de o interventor ser um militar da ativa. A rigor, o problema não está no interventor ser um militar, mas sim na atribuição de um caráter militar à intervenção federal.

4.2 CASO DE RORAIMA

A aplicação do Instituto da intervenção federal se deu por meio do Decreto nº 9.602/2018, sendo fundamentado na desordem pública no Estado de Roraima:

> Art. 1º É decretada intervenção federal no Estado de Roraima até 31 de dezembro de 2018, para, nos termos do art. 34, caput, inciso III, da Constituição , pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.
> Parágrafo único. A intervenção de que trata o caput abrange todo o Poder Executivo do Estado de Roraima.
> Art. 2º É nomeado para o cargo de Interventor Antonio Oliverio Garcia de Almeida, mais conhecido como Antonio Denarium.
> Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas para o Governador do Estado de Roraima.
> § 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção.
> § 2º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção, ressalvada a competência do Presidente da República para o emprego das Forças Armadas prevista no art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 .
> § 3º Não se aplica ao Interventor sanção por não pagamento ou não repasse de recursos pelo Poder Executivo do Estado de Roraima oriunda de decisão ou fato anterior à intervenção.
> Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (Brasil, 2018)

A intervenção federal ocorrida no Estado de Roraima teve a amplitude concentrada no Poder Executivo estadual, principalmente, em virtude do atraso da folha salarial dos servidores públicos e da grande entrada de imigrantes venezuelanos em fuga da crise em seu país. Nesse contexto, a Secretaria da Fazenda estadual estimou uma dívida de 6.5 bilhões de reais (Roraima, 2024).

No caso, não cabia a alegação do art. 34, V, CRFB/88, já que o contexto não se amoldava a nenhuma das alíneas do dispositivo relacionadas à reorganização financeira.

A aplicação do instituto foi fundamentada no grave comprometimento da *ordem pública*. Contudo, crises financeiras ou econômicas não são hipótese para o estabelecimento de intervenção federal, salvo amplas repercussões na ordem pública do ente federado:

> É certo que o não pagamento ou o pagamento a destempo do servidor público gera um desequilíbrio na ordem pública, seja de uma pequena

> cidade ou de uma região administrada pelo Estado. Afinal, a economia gira em torno do poder de compra do indivíduo e, mais que isso, a remuneração é uma substancial garantia fundamental.
> Sem dúvida, a crise econômica ocasiona uma desestabilização financeira e poderá dar o fundamento a uma "grave comprometimento da ordem pública", gerando a necessidade de uma ação comissiva, isto é, um a atuação ativa do gestor para organizar as finanças. No entanto, conforme prevê o §3º do art. 36 da CRFB, na hipótese de decretação da intervenção federal não se trataria de mera suspensão da execução do ato impugnado, o que obrigaria a nomeação de um interventor que assumiria o dever constitucional de reorganizar as finanças da unidade da Federação (Helena; Adriano, 2016, p. 801).

É fundamental pontuar que a utilização do art. 34, III, CRFB/88, com base em uma crise financeira ou econômica, leva não apenas à banalização do conceito de ordem pública, como à trivialização da intervenção federal.

O Dec. nº 9.602 do presidente Michel Temer não foi utilizado de forma que observasse a preservação do princípio federativo da não intervenção, uma vez que não foram tentadas medidas menos gravosas e coordenadas com o Governo estadual, no exercício de um federalismo cooperativo, para sanar os problemas enfrentados pelo Estado de Roraima. Portanto, a intervenção federal no Estado Roraima não foi utilizada como último e extremo recurso, o que demonstra uma afronta à autonomia federativa, da qual nem o próprio Governo local pode dispor.

Ademais, o Decreto instituiu como interventor o governador eleito em 2018, Antonio Oliveira Garcia de Almeida, tendo como duração o prazo de 23 dias. com início em 08/12/2018, logo, na prática, o Decreto realizou o "adiantamento" da investidura do eleito no cargo de Governador, algo que não parece ser o sentido constitucional do instituto.

4.3 CASO DO DISTRITO FEDERAL

A intervenção federal realizada no Distrito Federal teve uma série de fatores que ensejaram a edição do Decreto nº 11.377, de 8 de janeiro de 2023. O cenário, não apenas de Brasília, mas nacional, era marcado por forte polarização política, acentuada pelo resultado das eleições do ano anterior e início do novo governo.

A inconformidade de alguns setores com o resultado eleitoral originou não apenas um movimento de questionamento das urnas eletrônicas, mas também uma narrativa em favor de uma "intervenção militar". Tais manifestações por uma multidão advinda de diversas partes do país e reunida na Praça dos Três Poderes culminaram na invasão dos prédios-sede da Presidência da República, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, na

depredação do patrimônio público, e até mesmo em ameaças às vidas dos ministros e ministras da Corte.

Diante disso, houve a adoção do instituto da intervenção federal na cidade de Brasília, formalizada na edição do Decreto nº 11.377/2023:

> Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Distrito Federal até 31 de janeiro de 2023.
> § 1º A intervenção de que trata o **caput** se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal.
> § 2º O objetivo da intervenção é pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Distrito Federal, marcado por atos de violência e invasão de prédios públicos.
> Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor Ricardo Garcia Cappelli.
> Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas necessárias às ações de segurança pública, em conformidade com os princípios e objetivos previstos no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal.
> § 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas distritais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção.
> § 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Distrito Federal afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção.
> § 3º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção.
> § 4º As atribuições previstas no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Distrito Federal.
> § 5º O Interventor, no âmbito do Distrito Federal, exercerá o controle operacional de todos os órgãos distritais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e no art. 117-A da Lei Orgânica do Distrito Federal.
> Art. 4º Poderão ser requisitados, durante o período da intervenção, os bens, serviços e servidores afetos às áreas da Secretaria de Estado de Segurança do Distrito Federal, da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, para emprego nas ações de segurança pública determinadas pelo Interventor.
> Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação (Brasil, 2023).

Percebe-se que o decreto foi fundamentado como necessário para "por termo ao grave comprometimento da ordem pública", conforme art. 34 da CRFB/88 (Brasil, 2023).

Ressalte-se que a Constituição Federal garante a liberdade de reunião, expressão e manifestação, observados os limites estabelecidos para a proteção dos demais direitos e valores constitucionais:

> Certamente, em qualquer circunstância, a liberdade ou as liberdades em espécie deverão respeitar os contornos da esfera de autodeterminação traçada pelo ordenamento jurídico, convivendo em harmonia com outros preceitos

> constitucionais, de modo a não discrepar da unidade sistêmica pretendida e, de outra parte, não deverão incorrer em condutas ilícitas, preestabelecidas pela legislação infraconstitucional (Sobrado; Felipe, 2013, p. 333).

Os atos ocorridos no dia 8 de janeiro de 2023 consistiram não apenas em depredações ao patrimônio público, mas em ataque ao Estado Democrático de Direito e à legitimidade dos Poderes, como reconhecido pelo próprio Senado Federal (Brasil, 2024).

Percebe-se que a aplicação do instituto da intervenção federal poderia ser legitimada por outros aspectos além do grave comprometimento da ordem pública, como na hipótese do art. 34, VII, a, para a proteção da "forma republicana, sistema representativo e regime democrático" (Brasil, 1988). Nesse sentido, inclusive, os eventos ficaram conhecidos como "atos antidemocráticos".

Os atos do dia 8 não apenas violaram inúmeras normas e princípios constitucionais e legais, mas também atentaram contra o modelo de democracia deliberativa[1], uma vez que os manifestantes buscavam a desconsideração do voto popular.

A intervenção federal ocorrida em Brasília observou os preceitos materiais para aplicação do instituto, bem como os formais, uma vez que compete ao chefe do Poder Executivo Federal aplicar a intervenção de ofício. Nesse sentido, Lewandowski expõe que "Segundo o texto constitucional, é lícita a iniciativa incondicionada do Presidente da República em matéria de intervenção, sempre que for necessário enfrentar situações de emergência." (Lewandowski, 2018, p. 145).

A Constituição Federal de 1988 estabelece que, antes da aplicação do Decreto de Intervenção Federal, sejam consultados o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional (Brasil, 1988). Ressalta-se que a consulta aos conselhos não possui força vinculante ao Presidente da República, mas sim são fontes de opiniões que o chefe do Poder Executivo Federal escuta antes de determinadas deliberações.

---

[1] A democracia deliberativa propõe a resposta de que valorizamos a vontade popular e a liberdade pessoal na medida em que o exercício de uma e outra reflitam ou exprimam a autonomia das pessoas, entendendo-se autonomia como autodeterminação, isto é, a disposição e a capacidade de determinar os rumos da própria vida privada ou pública por meio da deliberação, da reflexão informada, do julgamento e da persuasão que alia a retórica à razão. A democracia deliberativa se vale do governo da maioria para exprimir e dar apoio à autonomia de todos. O governo da maioria é valorizado como um meio de exprimir e garantir a autonomia das pessoas: sua capacidade de deliberar em conjunto sobre questões de interesse público e de se submeter aos resultados dessas deliberações (Gutmann, 1995, p. 20).

5 CONCLUSÃO

O sistema federalista além de fornecer ferramentas que garantem liberdade para os entes federativos na gestão das políticas a serem adotadas, também possui instrumentos que resguardam a proteção do Estado Federal, inclusive em momentos de crise, sejam elas de nível regional ou nacional. Diante disso, surgiu a necessidade de as constituições estabelecerem remédios para crises e proteção do Estado Federal.

O instituto da intervenção federal é mecanismo utilizado em situações específicas, temporárias e de maneira excepcional. Trata-se de um instrumento pontual, que retira a autonomia — seja ela administrativa, política ou jurídica — do ente federativo. Portanto, é um instituto que deve ser utilizado apenas em última instância, ou seja, quando todos os outros meios já foram empregados para solucionar a eventual crise, sem eficácia. Isso ocorre em razão de a intervenção retirar a principal característica do ente federado, sua autonomia.

A Constituição Federal possui um rol taxativo de hipóteses de cabimento da intervenção, ainda que sua aplicação da intervenção federal seja também um ato político. Dessa forma, há uma indeterminação, que permite a arbitrariedade do Presidente na utilização do instituto.

A aplicação da intervenção federal ocorreu três vezes sob a Constituição de 1988. No contexto das intervenções ocorridas em 2018, percebe-se a utilização do instituto como um artifício político, pois os decretos não tinham o intuito objetivamente comprovável de preservar e proteger os valores constitucionais do Estado Federal, mas sim atender a determinado interesse político.

O decreto interventivo no Rio de Janeiro foi fundamentado por “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública". É notório que o estado do Rio de Janeiro possui altos índices de criminalidade, entretanto, ao analisá-los, percebe-se que aquele ano não teve nada de excepcional, nem houve qualquer resistência do governo estadual para medidas cooperativas com a União.

A intervenção federal realizada no estado de Roraima teve o mesmo fundamento da intervenção ocorrida no estado do Rio de Janeiro. O governo federal alegou que a dívida do estado de Roraima era elevada e não havia o pagamento de gastos obrigatórios, como a folha de pagamento dos servidores públicos e a possível ameaça de prejuízo à prestação de serviços públicos essenciais.

Contudo, o decreto interventivo instituiu como interventor o governador recém eleito Antônio Denarium, e com duração inferior a 30 dias, certamente, tempo insuficiente para a

reorganização das contas públicas. Nota-se, portanto, que, na prática, houve o adiantamento da posse do governador eleito, desviando a intervenção federal de seu objetivo constitucional.

Às intervenções ocorridas em 2018, percebe-se que houve uma banalização da norma constitucional ao fundamentar o decreto interventivo "pôr termo a grave comprometimento da ordem pública", em virtude de ambos os estados que sofreram a intervenção não estarem afetados por objetivamente verificável excepcional desordem pública. Isto é, os mecanismos para atuação do Estado, por meio de suas instituições e agentes públicos, estavam atuando de maneira plena. Percebe-se que houve a quebra do pacto federativo, pelo fato de o governo federal ter retirado a autonomia dos entes federativos sem justificativa.

Essa distorção do instituto viola diretamente o pacto federativo, pois há a retirada da autonomia do ente federado, acentuando a centralização do poder na União, além de banalizar o instituto, lançando suspeitas frente a casos de real necessidade, como o de 8 de janeiro de 2023.

Portanto, é preciso ter mecanismos para proteger o sistema federativo. Todavia, as ferramentas devem observar o objetivo central do Estado Federal: a autonomia dos entes federados. A perda da autonomia deve ocorrer de maneira excepcional e temporária, em casos extremos. A União não pode relativizar e banalizar essa exceção, sob pena de contribuir para a centralização gradativa que, ao longo do tempo, pode colocar em perigo não apenas o Estado Federal brasileiro, mas o próprio Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, George. *Federalismo uma Introdução.* Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDRADE, Mario Cesar. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 16, n. 185, p. 71-82, 2016. Disponível em: https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/31073. Acesso em: 16 out. 2024.

ATALIBA, Geraldo. *Regime jurídico do critério público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de Informação Legislativa - RIL*, v. 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018.

BORJA, J. Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. *In:* BORJA, J. et al. (Orgs.). *Descentralización del Estado:* movimiento social y gestión local. Santiago: Flacso, 1987

BRASIL. Agência Brasil. Intervenção federal levanta polêmicas jurídicas, alertam professores de direito. *Política.* Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/intervencao-federal-levanta-polemicas-juridicas-alertam-professores-de/. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas da Violência - Homicídios: 1989-2022.* (2023). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/328. Acesso em: 03 mar. 2025

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei nº 1.001*, de 21 de Outubro de 1.969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.288,* de 16 de Fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.602*, de 08 de Dezembro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9602.htm. Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 11.377,* de 08 de Janeiro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11377.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.377%2C%20DE%208,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 4.320*, de 17 de Março de 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 06 de fev. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Palácio do Planalto. *16-02-2018-Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Assinatura do Decreto de Intervenção na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - Brasília/DF.* 2018. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. Ataques de 8 de janeiro tiveram reflexo na agenda legislativa em 2023. *Senadonotícias,* 05/01/2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/01/05/ataques-de-8-de-janeiro-tiveram-reflexo-na-agenda-legislativa-em-2023. Acesso em: 06 fev. 2025.

CABRAL NETO, A; CASTRO, A. M. D. A.; BARBALHO, M. G. C. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014.

CAETANO, Eduardo Tomazoni. *A (IN)Constitucionalidade da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro*. 2018. Orientadora: Carolina Fontes Vieira. 2018. Monografia (Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização) - Escola da Magistratura do Paraná, Curitiba, 2018.

CARMO, Corival Alves do; DASSO, Aragón Érico; HINTER, Verena. *Federalismo Sul-Americano.* Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, Emily; Oliveira, Valéria. Entenda a intervenção federal em Roraima. *G1,* de 08/12/20218. Disponível em: https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/08/entenda-a-intervencao-federal-em-roraima.ghtml. Acesso em: 06 jan. 2025.

DAVID, Sidraque. *O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional.* Monografia. Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília, 2008, 94f. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/648_arquivo.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal.* São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores.* São Paulo: Saraiva, 1994.

DAVID, Quintiliano. *Autonomia Administrativa:* Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro. 2012, 319f. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DE SOUZA PINTO, Paulo Brossard. Federação e Parlamentarismo: da compatibilidade do sistema parlamentar de govêrno com a forma federativa de Estado. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 2, n. 3, p. 706-730, 1951.

DIAS, Fernanda Menezes de Almeida. *Competências na Constituição de 1988.* 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988.* v. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Interpretação e estudos da Constituição de 1988*: aplicabilidade, congelamento, coisa julgada fiscal, capacidade contributiva, ICMS, empresa brasileira, Poder Constituinte estadual, medidas provisórias, justiça e segurança, servidor público. São Paulo: Atlas, 1990

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.

GUTMAN, Amy. A Desarmonia da Democracia. *Revista Lua Nova,* São Paulo. n. 36, p. 5-37, 1995.

HELENA, Elisa Lesqueves Galante e SANT'ANA, Adriano Pedra. *Intervenção Federal com Fundamento no Desequilíbrio Financeiro Decorrente da Crise Econômica*. Revista Thesis Juris - RTJ, São Paulo. v.5, n. 3, p. 789-807, set./dez. 2016.

LEWANDOWSKI, Ricardo Enrique. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil.* 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado federal no Brasil:* o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LUCENA, Glauber Cordeiro de; JERUEL, Mateus Fernandes Catão. A Contribuição na Forma Federativa de Estado na Efetivação do Princípio Democrático. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa. v. 10, n. 2, p. 286-299, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 25, n. 97, p. 133-154, jan. /mar. 1988.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Teoria Democrática da Soberania.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PICININI, Joel. *O Controle Jurisdicional dos Atos Políticos*. 2012, 149f. Dissertação de Pós Graduação, Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

RIBEIRO, Fávila. *A Intervenção federal nos estados.* Fortaleza: Jurídica, 1960.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. *ISP Conecta.* 2024. Disponível em: https://ispconecta.rj.gov.br/. Acesso em: 03 mar. 2025.

RORAIMA. *Bom Pagador:* Roraima é Nota A em Capacidade de Pagamento no Tesouro Nacional. *Governo de Roraima,* 05/12/2024. Disponível em:

https://portal.rr.gov.br/roraima-e-nota-a-em-capacidade-de-pagamento-no-tesouro-nacional/#:~:text=Ele%20tamb%C3%A9m%20relembrou%2C%20na%20coletiva,R%24%206%2C5%20bilh%C3%B5es. Acesso em: 20 fev. 2025.

SANDOVAL, Guilherme Góes e de Moraes, Cleyson Melo. Pacto Federativo Brasileiro: Desafios na Contemporaneidade. *Revista da SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 43, p. 18-35, 2018.

SANTOS, Anderson da Silva. O Conteúdo Constitucional do Princípio Federativo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 15, n. 106, p. 447-466, 2013.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. *O Estado de Emergência.* São Paulo: Imprenta, 1981.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004

SOBRADO, Riva de Freitas; FELIPE, Mateus de Castro. Liberdade de Expressão e o Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. *Revista Sequência*, Florianópolis, n.66, p. 327 - 355, 2013.

ZALUAR, Alba. Democratização Inacabada: fracasso da segurança pública. *Revista Estudo Avançado,* São Paulo, v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007.